

### Punti fermi per l'aggiornamento degli standard urbanistici

Carolina Giaimo, Laura Ricci, Marichela Sepe

#### Introduzione

Il Gruppo di lavoro si è mosso nel solco di una tradizione di riflessioni, studi e ricerche pluridecennale che vede l'Inu da lungo tempo impegnato sui temi del diritto alla città ovvero del diritto per tutti i cittadini di accedere a condizioni abitative e di vita adeguate e dignitose.

Dopo oltre cinquant'anni di vigenza del Di 1444/1968 (attuativo dell'art. 17 della L. 765/1967), il Gruppo di lavoro attivato per il cantiere Inu<sup>1</sup> della legge di principi sul governo del territorio è partito dall'assunto che gli standard urbanistici richiedano di essere confermati nel loro profilo di garanzia e 'aggiornati' in relazione a tre rilevanti aspetti, di cui tenere conto.

Il primo riguarda le innovazioni dei profili istituzionali e normativi del sistema di pianificazione in Italia, con riferimento particolare alla Legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione e all'introduzione delle competenze esclusive e concorrenti: nel primo caso va richiamato l'art. 117, comma 2, lettera m) che assegna allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; nel secondo caso va richiamato l'art. 117, comma 3, che identifica il governo del territorio quale materia di legislazione concorrente Stato e Regioni, laddove al primo spetta il compito di legiferare sui principi del governo del territorio ed alle Regioni quello di emanare leggi di disciplina dei principi, in relazione alle specificità dei rispettivi territori.

Il secondo aspetto concerne il fatto che gli standard, così come identificati e disciplinati nel Di 1444/1968, richiedono un aggiornamento sia in relazione alla necessità di riconoscere e valorizzare i caratteri peculiari

dei diversi contesti urbani, territoriali e socio-economici, sia rispetto al mutamento della domanda sociale, che si esprime certamente ancora rispetto ai temi storici del welfare ma anche riferendosi a nuovi problemi emergenti, a partire dal sempre più evidente multiculturalismo della società contemporanea e dall'invecchiamento della popolazione.

Il terzo aspetto da considerare per aggiornare il tema degli standard attiene al profilo sostanzialmente quantitativo espresso dal Di 1444, che trascura il tema della verifica delle prestazioni effettive rese dalle dotazioni di servizi, e che altresì richiede di essere rivisitato alla luce della sempre più gravosa e complessa crisi ambientale e climatica e dell'inserimento in Costituzione (art. 9) del principio fondamentale di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e che vede nel verde una delle componenti chiave del sistema dei servizi.

#### Il percorso di lavoro

L'attività si è sviluppata sostanzialmente lungo due tracce, solo apparentemente separate ma fra loro fortemente correlate.

Da una parte si è operato con l'intento di finalizzare il lavoro già svolto dall'Istituto (nelle sue diverse articolazioni operative) sui temi dello spazio pubblico e degli standard urbanistici realizzando, con funzione di *background*, una sorta di *repository* di quanto concretamente già elaborato (e su cui è stata individuata una certa convergenza) e tenendo conto anche di quanto disponibile da fonti extra-Inu, sia in termini culturali generali, sia in termini di dispositivi normativi (riguardanti norme generali in materia di pianificazione e governo del territorio e/o riferibili direttamente alla disciplina degli standard).

Dall'altra, si è proceduto identificando alcuni 'punti fermi' (e fra questi, quelli con profilo più strutturale di altri) da trattare quali contenuti pertinenti di una legge di principi dello Stato per il governo del territorio.

#### I punti fermi strutturali

I punti fermi strutturali costituiscono quei contenuti più strettamente correlati ad aspetti inerenti finalità e diritti della legge di principi e, in forma non esaustiva, sono sintetizzati nelle proposizioni che seguono.

Gli standard urbanistici ex Di 1444/68, costituiscono un riferimento irrinunciabile, una dotazione minima inderogabile degli strumenti urbanistici, da mantenere e aggiornare alla luce delle mutate esigenze relative alla domanda sociale oltre che in funzione delle più recenti innovazioni del profilo istituzionale e legislativo del sistema di pianificazione.

Lo Stato ha il compito di fissare nell'articolato di una legge di principi le quantità minime inderogabili dei servizi (ex art. 117, c. 2, let. m), al fine di renderli omogenei su tutto il territorio nazionale garantendo, in questo modo, i diritti fondamentali in ugual misura per tutti i cittadini residenti italiani.

Le Regioni hanno il compito di definire, nelle leggi urbanistiche regionali, i livelli qualitativi, prestazionali dei servizi, integrando, in funzione delle specificità territoriali, anche le quantità minime e le differenti tipologie di servizi.

Fra le diverse articolazioni delle dotazioni minime e inderogabili, quella a verde pubblico o di uso pubblico (nelle possibili diverse tipologie di composizione ecologica) richiede

di essere valorizzata e potenziata in termini di dotazione quantitativa per incrementare le prestazioni delle funzionalità ecosistemiche degli ambienti insediati, seminaturali e naturali, con ciò enfatizzandone il profilo multifunzionale in rapporto alle sfide poste dai cambiamenti climatici, alla salute e al benessere psico-fisico delle persone.

Nella redazione dei piani urbanistici, le Zone territoriali omogenee ex Dì 1444/68 richiedono di essere superate attraverso l'individuazione di 'ambiti territoriali' di riferimento ai fini della verifica dello standard, non articolati in funzione dei diversi usi ma del riconoscimento, attraverso il progetto di piano, di differenti caratteri territoriali e morfo-tipologici, a partire dal diverso stato di fatto e stato di diritto. Di conseguenza, ai fini della fissazione delle quantità minime inderogabili, vanno considerate non più le suddette Zone territoriali omogenee, ma gli usi (residenziali e non residenziali), che potranno, pertanto, essere presenti in tutti gli ambiti territoriali di riferimento, superando così il concetto di omogeneità funzionale attraverso la sostituzione con quello di mix funzionale, quale elemento di garanzia ai fini della qualità urbanistica degli insediamenti.

Nella redazione dei piani urbanistici, ai fini del computo della popolazione teorica insediata e da insediare, è necessario fare riferimento, per gli usi residenziali, a nuove modalità e a nuovi parametri più realistici e più adeguati (anche a fronte dell'avvenuto conseguimento dei livelli di dotazione) nello specifico relativi al rapporto mc/abitanti, da innovare anche rispetto al parametro, ormai diffusamente riferito a mq/ab. A titolo esemplificativo, è da considerare la possibilità di fare riferimento, ai fini del computo della popolazione teorica insediabile, un parametro più elevato rispetto ai vigenti 80 mc/ab, nella direzione di una maggiore e migliore corrispondenza con l'attuale vivibilità delle abitazioni (per tale ragione da riferire a mq/ab), ferma restando la possibilità di consentire un certo livello di flessibilità.

Alle leggi regionali spetterà il compito di definire i criteri per il calcolo del carico urbanistico indotto dalle diverse tipologie di popolazioni fluttuanti.

### Altri punti fermi

Infine, il Gruppo di lavoro ha individuato ulteriori punti fermi ritenuti necessari per l'aggiornamento degli standard, ma più aperti,

da restituire per la costruzione di un ampio dibattito sulle questioni ad essi pertinenti.

**Lessico comune.** È necessario costruire un lessico comune su base nazionale attorno al significato attribuito alle parole poiché oggi la locuzione "standard urbanistici" viene utilizzata soltanto all'interno di alcune leggi urbanistiche regionali e nelle altre si esprime con locuzioni che determinano distinte modalità di identificazione e misurazione. In tal senso va considerata l'utilità di provare a distinguere tra: i) dotazioni infrastrutturali essenziali (le vecchie "urbanizzazioni primarie"); ii) spazi e funzioni sito-specifici e qualificanti la vita urbana (le urbanizzazioni "secondarie" entro cui considerare anche le dotazioni per la riduzione dei rischi/pericolosità, per il contrasto e/o mitigazione dei cambiamenti climatici); iii) successivamente introdurre il concetto di "prestazioni" in termini ecologico-ambientali e sociali, da richiedere a ciascuna delle due categorie i) e ii).

**Multiscalarità delle dotazioni.** In aggiunta alla dotazione urbanistica minima inderogabile di standard, definita quantitativamente a livello nazionale, è necessario riconoscere il potenziale multiscalare e multifunzionale di dotazioni urbanistiche e dotazioni territoriali di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale.

**Flessibilità e differenziazione.** È necessario applicare il criterio della flessibilità per differenziare le dotazioni in base al rango funzionale del comune (città grandi e piccole, aree centrali o centri periferici e isolati), ai caratteri morfologico-insediativi dei luoghi, alle tipologie di popolazioni urbane e al profilo della domanda, garantendo massima flessibilità nell'uso e nella fruizione degli spazi per adattarli al tipo di popolazione da servire e alle pratiche sociali consolidate. In aggiunta, appare opportuno abbandonare la pre-definizione dell'articolazione della dotazione minima, ovvero la pre-determinazione della quantità di aree da destinare a ciascuna specifica tipologia di attrezzatura.

**Monitoraggio e gestione.** È necessario disporre di un Censimento (di informazioni complesse, *gis-based*) delle dotazioni (urbanistiche e territoriali) e inserire il monitoraggio delle stesse nei documenti di programmazione associati alla pianificazione, in una visione dinamica delle dotazioni di servizi.

È necessaria un'azione sistematica di analisi e documentazione dello stato di fatto di

dotazioni, servizi e relative prestazioni indipendentemente dai processi di revisione della pianificazione locale.

**Sussidiarietà.** È necessario regolare gli strumenti normativi per la realizzazione, gestione e cura degli standard, anche attraverso forme pattizie e partecipate, riconoscendo un nuovo ruolo ad associazionismo e Terzo settore, ai partenariati pubblico privati, ai patti di cittadinanza.

**Monetizzazioni.** In presenza di una dotazione di servizi già sufficiente a garantire una risposta efficace al fabbisogno, occorre che la monetizzazione sia confermata come pratica alternativa al reperimento di aree e spazi collettivi ma vincolata per investimenti pubblici sugli standard o al reperimento di aree, in altra parte del territorio, se riferita alla copertura di quote di dotazioni minime e minimizzando la monetizzazione di spazi verdi pubblici.

**Pianificazione urbanistica e programmazione.** È necessario superare i settorialismi dell'iniziativa e dell'azione pubblica collegando la pianificazione urbanistica con la programmazione locale, in particolare attraverso il Documento unico di programmazione (ex artt. 150 e 151 del Testo unico sugli Enti locali).

### Background

Di seguito vengono indicati i riferimenti, non esaustivi, ai testi e ai documenti che, indirettamente, hanno concorso alla formulazione dei punti fermi individuati dal Gruppo di lavoro.

Arcidiacono A., Giaimo C., Talia M. (2018), "Priorità per il progetto urbanistico. Reti ambientali, nuovi standard e rigenerazione urbana", in F.D. Moccia, M. Sepe (eds.), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, Inu Edizioni, Collana Accademia, Roma, p. 166.

Bianchi G., Galassi A., (2020) "FROM SPACES TO PLACES. Un'esperienza interdisciplinare", *Urbanistica Dossier online*, no. 18, Inu Edizioni, Roma.

Fabiotti V., Giannino C., Sepe M. (a cura di) (2013), "La ricostruzione dopo una catastrofe: da spazio in attesa a spazio pubblico", *Urbanistica Dossier*, no. 5, Inu Edizioni, Roma.

Garau P., Lancerin L., Sepe M. (2015), *The Charter of Public Space*, Trento, LiST.

Giaimo C. (2021), "Fare cultura, fare urbanistica. Verso nuovi paradigmi dei servizi e del welfare",

*Urbanistica Informazioni*, no. 297, p. 3-4.

Gaiimo C. (2021), "(Ri) comporre relazioni. Le dotazioni urbanistiche", in F.D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Benessere e salute delle città contemporanee*, Inu Edizioni, Roma, p. 271-278.

Gaiimo C. (2021), "Dotazioni, prestazioni, rigenerazione", in C. Cassatella (a cura di), *DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, p. 55-62.

Gaiimo C. (a cura di) (2019), "Cap. 7 - Dagli Standard alle Prestazioni urbane", in Istituto nazionale di urbanistica, *RAPPORTO dal TERRITORIO 2019*, vol. 2, Inu Edizioni, Roma, p. 373-391.

Gaiimo C. (a cura di) (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Inu Edizioni, Roma.

Gaiimo C., Pingitore L., Viviani S., Capucci M., Baschenis G. (2021), "Standard urbanistici. I punti fermi", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 73-76.

Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2021), *Benessere e salute delle città contemporanee*, Inu Edizioni, Roma.

Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2015), *Una politica per le città italiane*, Inu Edizioni, Roma.

Ricci L., Iacomoni A. (2021), "Rigenerazione urbana e governo della città contemporanea. La prospettiva ecologico-ambientale. Piani e progetti", *ANANKE*, no. 94, p. 116-118.

Ricci L., Crupi F., Iacomoni A., Mariano C. (a cura di) (2021), "CITTÀ PUBBLICA E NUOVO WELFARE. Una rete di reti per la rigenerazione urbana", *Urbanistica Dossier online*, no. 19, Inu Edizioni, Roma.

Ricci L., Poli I., Crupi F. (a cura di) (2021), "Spazio pubblico, arte, identità. Per una strategia di rigenerazione urbana", *Urbanistica Dossier online*, no. 19, Inu Edizioni, Roma.

Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di) (2018), "Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura", *Urbanistica Dossier online*, no. 15, Inu Edizioni, Roma.

Sepe M. (2020), *Spazi pubblici nella città contemporanea*, Inu Edizioni, Roma.

Sepe M. (a cura di) (2017) "Il paese che vorrei 2.0/The town I would like 2.0", *Urbanistica Dossier*, no. 11, Inu Edizioni, Roma.

UN Habitat (2016), *NUA* [<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>].

UN Habitat (2013), *Global Public Space Toolkit From Global Principles to Local Policies and Practice*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

UN Department of Economic and Social

Affairs - Sustainable Development (2015), *17 Sustainable Development Goals* [<https://sdgs.un.org/goals>].

#### Riferimenti normativi

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Gruppo di lavoro istituito con Dm 31.7.2018 n. 349, *Testo finale del gruppo di lavoro*, 3 luglio 2019, Roma.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Gruppo di lavoro istituito con Dm 31.7.2018 n. 349, *Relazione conclusiva del Gruppo di lavoro di accompagnamento al testo finale di articolato approvato in data 3 luglio 2019*, Roma. ■

#### Note

1 Il cantiere Inu della legge di principi sul governo del territorio è composito e basato su diverse linee di attività. In relazione ai Gruppi di lavoro,

non vanno trascurate le relazioni di senso che il tema degli standard intrattiene con temi e questioni affrontati da alcuni altri Gruppi di lavoro; fra questi vi sono certamente i temi: Suolo e servizi ecosistemici negli strumenti di pianificazione urbanistica (Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli); Ridefinizione della forma e degli effetti giuridici del piano urbanistico comunale (Carlo Alberto Barbieri e Patrizia Gabellini); Disciplina della perequazione e delle compensazioni urbanistiche degli accordi pubblico privato e del convenzionamento (Paolo Galuzzi, Stefano Stanghellini); Forme di partecipazione alle scelte di formazione e attuazione dei piani (Raffaella Radocchia, Gilda Berruti).

#### Crediti

All'elaborazione del Gruppo di lavoro hanno contribuito: Guido Baschenis, Marcello Capucci, Pietro Garau, Rosa Gilardi, Giampiero Lombardini, Iginio Rossi e Alessandro Bruni (Community Città accessibili a tutti), Riccardo Santolini, Mario Spada, Sandra Vecchietti, Piergiorgio Vitillo.



Cortile della Scuola primaria Duca D'Aosta, Torino.

(fonte: <https://www.icducadaosta.it/joomla/index.php?start=4>)